

ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ ЖИТЛОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

<https://doi.org/10.32849/2409-9201.2019.19.31>

Галянтич М. К.,

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заступник директора з наукової роботи НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Пижова О. В.,

молодший науковий співробітник відділу методології приватноправових досліджень НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Для житлового законодавства в Україні характерна повна правова невизначеність, що виявляється у фрагментарності правового регулювання, великій кількості відсилочних норм та норм, які втратили регулюючий вплив. Система діючих в Україні нормативно-правових актів є досить розгалуженою і складною внаслідок змін та доповнень, які вносяться до чинних нормативно-правових актів приватноправового і публічно-правового спрямування. Неузгодженості між нормами цивільного, сімейного законодавства в частині правового регулювання прав користування житлом суб'єктами житлових відносин можуть бути усунені шляхом прийняття нового ЖК України, який має систематизувати нормативні акти шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, який системно регулює житлову сферу.

Ключові слова: житло, житлове законодавство, Житловий кодекс України, користування житлом.

Житлове законодавство України відповідно до Конституції України спрямоване на забезпечення права кожного громадянина на житло, тому розвиток житлового законодавства передбачає перехід від попередньої системи розподілу державного житлового фонду до системи, що ґрунтується на створенні умов щодо особистого забезпечення житлових потреб. Чинне житлове законодавство України будується на Основах житлового законодавства СРСР та союзних республік. У свій час прийняття Основ житлового законодавства СРСР пояснювалось такими причинами: соціальним значенням житлової проблеми, розширенням житлового законодавства, необхідністю співвідношення житлового законодавства СРСР та радянських республік. У зв'язку з цим постає питання щодо тлумачення та розуміння сутності житлового права в сучасних реаліях суспільного життя. На жаль, чинне житлове законодавство представлено ЖК УРСР (далі – ЖК), який діє майже в незмінній редакції з 1983 року, хоча в ЖК вносяться «косметичні» зміни та доповнення. Так, останні зміни були внесені 22 травня 2018 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо соціального захисту постраждалих учасників Революції Гідності та деяких інших осіб». Чинні донині підзаконні нормативні документи, які були прийняті у розвиток ЖК, зокрема: Постанова Ради Міністрів УРСР від 11 грудня 1984 р. «Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень»; Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 5 червня 1985 р. «Про затвердження Правил обліку громадян, які бажають вступити до житлово-будівельного кооперативу»; постанова Ради Міністрів Української РСР від 30 квітня 1985 р. «Про затвердження примірного статуту Житлово-будівельного кооперативу»; Постанова Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р. «Про службові жилі приміщення», постанова Ради Міністрів Української РСР від 3 червня 1986 р. «Про затвердження Примірного положення про гуртожитки».

На жаль, чинний ЖК і донині визначає структуру та спрямованість житлового законодавства, встановлює порядок і умови обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, надання житла у будинках державного і комунального житлового фонду, встановлює права і обов'язки сторін у житловій сфері, порядок надання і користування житлом спеціального призначення тощо. Проте за умов існування Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» в частині забезпечення безоплатним житлом соціально-незахищених громадян ЖК мав би припинити свою дію.

Можна констатувати, що система нормативних актів, особливо тих, що прийнята до 1990 р., є застарілою, не відповідає змінам, що відбулися в соціально-економічному розвитку країни, і потребує нагального приведення її у відповідність до нормативних актів, прийнятих після завершення масової приватизації житла.

Питанням розвитку житлового законодавства в різні часи приділялося багато уваги, зокрема, такими вченими, як І. А. Бірюков, В. С. Гопанчук, О. В. Дзера, Ю. О. Заїка, І. М. Кучеренко, але в більшості вони спиралися на існуючу нормативну базу радянської доби. Сучасному напрямку розвитку цивільно-правового регулювання житлових відносин присвячені роботи Є. О. Мічуріна, М. І. Сібільова, С. О. Сліпченко, О. В. Соболева, Ю. С. Червоного. Порівняно з радянським періодом роль держави в реалізації громадянами права на житло змінилося і воно зводиться не до безоплатного

отримання особою житла, а до особистого задоволення громадянами своїх житлових потреб на приватноправових засадах. За формами власності, як зазначають Ю. М. Сазонов та В. Г. Євсєєва, житловий фонд розподіляється так: приватної власності – 80%, комунальної власності – 11%, колективної власності – 6%, державної власності – 3%. Тобто нормативна база, яку узагальнює ЖК, поширюється тільки на 3% об'єктів житлового фонду [2].

В той же час сучасне цивільне законодавство визначає вільний вибір особою способу задоволення житлових потреб, порядок володіння, користування та розпорядження житлом. Однак з моменту завершення приватизації державного та комунального житлового фонду держава виявилася неспроможною створити повноцінну нову правову систему, що спрямована на регулювання відносин у житловій сфері. Вирішення житлової потреби громадян є однією з найгостріших соціально-економічних проблем в Україні [1]. Як зазначають Ю. М. Сазонов та В. Г. Євсєєва, у середньому забезпеченість житлом в Україні становить 21 м² загальної площі на одного жителя. У той же час порівняння даного показника з іншими країнами свідчить, що, незважаючи на його зростання, в Україні залишається все ще низька забезпеченість житлом. Слід зазначити, що середня забезпеченість житлом у Росії становить близько 22 м² на людину, у Німеччині на кожного жителя припадає не менше 35 м², у Швеції – 40, в Іспанії – 45, а у США – 68 м², у КНР середня житлова площа на 1 людину становить 22,77 м². Середній розмір житла в Україні налічує 52 м², в інших країнах колишніх республік СРСР коливається в межах від 46 у Білорусі до 110 м² в Естонії. У Східній Європі цей показник дорівнює 62 (Болгарія) – 118 м² (Словенія). Виходячи із зазначеного, автори доходять висновку, що рівень забезпеченості житлом в Україні досягне нинішнього рівня економічно розвинених країн (35 м²) не раніше ніж за 20 років за умови збереження сучасних тенденцій [2].

Згідно зі ст. 47 Конституції України держава не гарантує отримання житла громадянами, а тільки окремим категоріям громадян, які потребують соціального захисту, житло може надаватися безоплатно або за доступну для них плату. Але ж до цього часу не прийнято комплекс нормативних актів, які б визначали порядок забезпечення житлом громадян різних категорій, платно, безоплатно або за доступну плату в різних житлових фондах. Крім того, не розмежовано відповідальність держави чи органів місцевого самоврядування, стан забезпечення населення житлом, диференціацію умов та стандартів, яким має відповідати житло. Спрямованість державної житлової політики має виявлятися у виробленні єдиного правового механізму.

З моменту прийняття Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» у 1992 р. відбувся перехід на приватноправові засади регулювання ринку житла. З прийняттям ЦК України у 2003 р. закріплено право власності та інші речові права фізичних на юридичних осіб на житло, умови користування житлом на умовах найму, вільний вибір способів реалізації житлових прав громадян на нормах цивільного законодавства та договору, його комерційного використання та інші пов'язані з ним зобов'язальні відносини, предметом регулювання яких є житло. З моменту прийняття 12 січня 2006 р. Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» дискусія щодо самостійності існування житлового законодавства не припиняється, відповідно до якої ЖК має бути чи ні. Висловлюється думка, що ЖК вичерпав свою дію, оскільки більше 90% житлових відносин регулюється ЦК, а тому замість ЖК питання соціального забезпечення житлом має визначатися спеціальним законом. З прихильниками такої концепції не можна погодитися, оскільки саме новий ЖК дасть змогу комплексно врегулювати всі відносини у житловій сфері. Формування сучасного житлового законодавства потребує визначення особливостей, що ґрунтуються на поєднанні приватноправових і публічно-правових засобів правового регулювання у житловій сфері.

Проекти ЖК розроблялися Кабінетом Міністрів України і навіть опубліковувалися для широкого обговорення ще у 2001 р. [3]. Формування ринкових відносин у житловій сфері, перш за все, вимагає оновлення житлового законодавства шляхом прийняття нового ЖК України [4]. На подолання неузгодженостей у житловому законодавстві був створений новий ЖК України, прийнятий Верховною Радою України 7 липня 2005 р., ветоаний Президентом України, який запропонував розроблення законопроекту, який би повною мірою відповідав сучасним потребам суспільства. Новий проект ЖК 05.11.2010 р. був прийнятий у першому читанні [5].

Автори радянської доби розглядали житлове право у вузькому розумінні як частину, підгалузь цивільного права [6] та як самостійну галузь права. На комплексний характер житлового права в юридичній літературі вказує існування у житловому праві публічно-правових і приватноправових норм, які формували житлове право під впливом норм інших галузей законодавства [7]. Тому на сучасному етапі необхідно створити соціально спрямовану ґрадовану систему забезпечення житлом всіх категорій громадян, в тому числі і найменш соціально незахищених. Відповідно постає питання щодо тлумачення та розуміння сутності права на житло відповідно до стандартів та норм суспільного житла багатьох країн світу в цілому та в Україні зокрема.

На нашу думку, новий ЖК України дозволить не тільки зменшити кількість законів та підзаконних нормативних актів, а й упорядкувати нормативні акти, прийняті за останні 25 років незалежності

України, і розробити якісні нові підходи, які регулюватимуть відносини, що виходять за межі цивільно-правового регулювання.

Дослідження цивільно-правового регулювання житлових прав людини має спиратися на систему нормативних актів, судові рішення з урахуванням досвіду розвинутих європейських країн, і зокрема, практики Європейського суду з прав людини, що свідчить про необхідність розробки відповідної нормативної бази.

Спрямованість державної житлової політики має виявлятися у: створенні реальних механізмів, що передбачають можливість отримання житла малозабезпеченими громадянами України, які не мають житла чи мають недостатню кількість житла; законодавчому гарантуванні житлових прав громадянам України; забезпеченні та доступності житла; створенні умов для житлового будівництва особам, що можуть задовольнити свою житлову потребу самостійно; подальшому обов'язковому формуванні фондів соціального призначення. У багатьох розвинутих країнах з ринковою економікою житловий фонд є муніципальним та приватним.

Виникає питання, чи потрібно в процесі класифікації вказувати наявність державного житлового фонду, оскільки держава не повинна виступати власником житла, а має забезпечувати умови, коли громадяни самі обирають правові шляхи вирішення власних житлових потреб. З метою досягнення визначених завдань ЖК України має врегулювати не тільки майнові, а й особисті немайнові відносини в житловій сфері у визначенні специфіки, яке забезпечує житло в контексті адаптації законодавства України до умов Європейського співтовариства на засадах поєднання приватноправових та публічно-правових методів правового регулювання.

Тенденцією сучасного періоду є зменшення публічного впливу на приватноправову сферу, проте значною частиною сучасного законодавства залишаються норми публічного спрямування, що визначають порядок управління житловим фондом, його утримання, державний контроль за використанням і схоронністю житлового фонду незалежно від його виду і призначення. Тому житлове законодавство – це не механічна сукупність норм, а правові принципи, що лежать в основі розвитку житлового законодавства і зумовлюють не форму існування, а головним чином зміст. Правові принципи визначають межі здійснення права, поза якими воно носить неправовий характер, або набуває форми зловживання правом.

Виокремлення житлового законодавства серед інших галузей законодавства зумовлено особливістю їх об'єкта – житла. Однією із ознак житлового законодавства є окреслене, порівняно з правовідносинами, коло їх учасників, наділених спеціальною правосуб'єктністю. В ЖК України мають поєднуватися норми приватного і публічного характеру, проте можливий їх додатковий спеціальний вплив.

Суспільним відносинам у житловій сфері притаманна специфічність, риси однорідності, які дозволяють згрупувати їх у специфічно відокремлений вид суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання. Отже, можна погодитися з Р. В. Колосовим, який зазначає, що регулює специфічні (житлові) відносини, що існують і розвиваються з приводу особливого матеріального об'єкта (житла), тобто приміщення, спеціально призначеного для проживання фізичних осіб [8].

Нині в Україні цивільне і житлове законодавство віддзеркалює зміни у співвідношенні форм задоволення житлових потреб громадян, перехід до нової ринкової системи, яка базується на конституційних засадах, формування ринку житла, виникнення нових можливостей поліпшення громадянами житлових умов. Держава в особі органів місцевого самоврядування у житловій сфері сприяє залученню приватних інвесторів (юридичних осіб і громадян), правовому регулюванню відносин, пов'язаних із задоволенням житлових потреб громадян. У ЦК України визначені основні поняття, встановлено загальний порядок укладення договорів найму житла, їх види, права і обов'язки наймача. В той же час житлове законодавство має конкретизувати положення ЦК України.

Проте часто виникає потреба в розмежуванні термінів житлове право й законодавство, що досить часто в юридичній літературі вживаються як синоніми. Термін право охоплює організовану певним чином сукупність норм, що отримали чи не отримали свою формальну визначеність. Законодавство являє собою сукупність формально визначених нормативних актів. Право й законодавство мають щільний зв'язок, оскільки в їх основі завжди знаходяться нормативно-правові акти.

Особливістю структури житлового законодавства є те, що вона визначається розгалуженою системою нормативних актів, прийнятих органами різних рівнів у різний час. Найбільш важлива частина визначається Житловим кодексом УРСР, законами України «Про приватизацію державного житлового фонду», «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про іпотеку», «Про житлово-комунальні послуги» тощо.

У чинному ЖК термін законодавство має широкий вжиток й обсяг його чітко не визначений, ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, але не структуровані. Тому поняття житлове законодавство використовується у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують житлову сферу.

Для східноєвропейської моделі житлового законодавства притаманно закріплення права на житло у конституціях і регулювання житлових правовідносин окремим нормативним актом. З усіх країн колишнього Радянського Союзу тільки в Україні діє ЖК УРСР. Натомість в практиці Європейського суду з прав людини вбачаються ширші підходи до вирішення питань, пов'язаних з порушенням права на недоторканність житла і до визначення поняття житло.

Житлове законодавство слід розуміти як систему забезпечувальних державою обов'язкових норм поведінки суб'єктів права, що породжує певні правові наслідки, спрямованих на врегулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин [9].

Незважаючи на прийняту значну кількість нормативних актів, в Україні немає єдиної концепції щодо реалізації права громадян на житло.

Система житлового законодавства не становить взаємопов'язану між собою внутрішню структуру норм, що регулюють житлові відносини, що є підставою створити певну систему правових норм, побудовану на принципах ієрархії, яку має забезпечувати новий ЖК України. Сучасну систему житлового законодавства можна представити за юридичною силою, змістом та сферою правового регулювання, що визначатимуть: структуру житлового фонду, повноваження державних органів у житловій сфері, призначення житлових будинків і житлових приміщень, відповідність будинків, споруд до житлових, житлові права і обов'язки власників та користувачів; форми забезпечення людини житловими приміщеннями та користування ними, забезпечення громадян соціальним житлом, користуванням спеціального призначення, правове становище співвласників житла, житлово-будівельних кооперативів та об'єднань співвласників житла, забезпечення спільного утримання житлового фонду, відповідальність за порушення житлового законодавства.

Висновки. Таким чином, потребують докорінної зміни чинні законодавчі та інші нормативні акти, прийняті з 1983 р. та за різні роки незалежності України, відповідно до цивільно-правових засад, визначених ЦК України. Житлове законодавство, що застосовується дотепер, є неефективним, і не дозволяє не тільки забезпечити право громадян на житло, а й хоча б передбачати вирішення проблеми існування черг на одержання державного (комунального) житла. Нормативно-правові акти продовжують регулювати відносини, які будуються за умов, коли у державній власності тільки 3% житла. Виникає нагальна потреба в реформуванні житлового законодавства, адаптованого до сучасних умов.

Предметом правового регулювання нового ЖК України мають бути відносини, що виникають у процесі: а) реалізації права на житло; б) надання фізичній особі житла у користування; в) володіння та користування житлом; г) управління житловим фондом; д) експлуатації та охорони житлового фонду; е) виключення з житлового фонду житлових будинків і приміщень, що не придатні для проживання; ж) розгляду житлових спорів та ін. Житлові правовідносини виникають, змінюються і припиняються тільки щодо готового житлового будинку чи іншого приміщення, придатного для постійного проживання фізичної особи.

ЖК України має враховувати всі особливості правового регулювання житлових правовідносин, зняти проблему паралельного застосування норм законодавства. В ньому мають бути визначені загальні цивільно-правові засади з особливостями, які не відзначені у ЦК України, в т.ч. зобов'язання, що виникають під час будівництва житла, підстави переведення придатних для проживання квартир у нежитлові, правовий режим ЖБК та товариств співвласників багатоквартирного житлового будинку, особливості виникнення права власності та інших речових прав на житло; особливості цивільно-правової відповідальності власників і користувачів квартир (будинків), управління житловим фондом, правовий режим житлового фонду соціального призначення тощо.

Так, ЖК України, незалежно від ЦК України, має спеціально визначати: права та обов'язки власника житлового приміщення; право та обов'язки громадян, що проживають спільно з власником у приміщенні, яке належить йому; користування житловим приміщенням, що надається за речовим договором, а також виселення громадян, які порушують правила користування житлом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Житлове будівництво в Україні: законодавство і судова практика. 448 с. С. 3.
2. Сазонов Ю. М., Євтєєва В. Г. Житлова сфера в Україні: стан та тенденції розвитку/ Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». № 6, 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2102> (дата звернення: 12.09.2018).
3. Проект Житлового кодексу України// Голос України. 2001. 7 квітня.

4. Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року. Схвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002р. № 139. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/139-2002-п (дата звернення: 12.09.2018).
5. Житловий кодекс України: проект від 05.11.2010 р. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/139-2002-п http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36021 (дата звернення: 12.09.2018).
6. Литовкин В. Н. Жилищное право, жилищное законодательство – соотношение с гражданским правом // Новый гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 64–65.
7. Золотарь В. А., Дятлов П. Н. Советское жилищное право. К.: Вища школа, 1986. С. 10.
8. Колосов Р. В. Концептуальні засади житлового права в правовій системі України // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія ПРАВО. Випуск 27. Том 1. С.145–148.
9. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: Постанова Вищого арбітражного суду від 26 січня 2000 р. за № 02-5/35. URL: https://zakon.rada.gov.ua/goi/v5_35800-00 (дата звернення: 12.09.2018).

Galyantich M., Pyzhova O. Problems of codification of housing legislation of Ukraine

For the housing legislation in Ukraine is characterized by complete legal uncertainty, which is manifested in the fragmentation of legal regulation, the presence of a large number of reference rules and norms that have lost their regulatory impact. The system of legal acts in Ukraine is quite extensive and complex as a result of changes and additions that are made to existing legal acts of a private and public-law nature. Inconsistencies between the norms of civil, family legislation in terms of legal regulation of housing use rights by subjects of housing relations can be eliminated by adopting a new housing code of Ukraine, which should systematize the regulations, by processing and converting the legal norms contained in various acts into a coherent regulatory-law act that systematically regulates the housing sector.

Keywords: housing, housing legislation, housing code, housing use.